

Vergaderjaar 2021–2022

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2022

Bij brief van 6 december 2021 (Kamerstuk 33 836, 64) heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer de adviezen van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (IPR) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) toegestuurd en daarbij meegedeeld de beslissing over de wijze waarop verder wordt gegaan met zijn voornemen om kindhuwelijken niet meer te erkennen, behoudens bijzondere omstandigheden, aan het nieuwe kabinet over te laten.

In deze brief schets ik eerst hoe mondiaal tegen het fenomeen kindhuwelijken wordt aangekeken en zet ik uiteen hoe het kabinet tegen dit fenomeen optreedt. Vervolgens leg ik uit waarom ik afzie van het voornemen om kindhuwelijken als regel niet meer te erkennen. Een dergelijke maatregel schaadt de rechtspositie van de betrokken partners, draagt niet bij aan de bescherming tegen kindhuwelijken omdat hiermee naar verwachting in het buitenland geen kindhuwelijk minder om wordt gesloten en kan in strijd komen met het verdragsrechtelijk gewaarborgde recht op familie- en gezinsleven.

Maatregelen tegen kindhuwelijken

Kindhuwelijken zijn een mensenrechtenschending.¹ Het druist onder andere in tegen het recht van kinderen om zich te ontwikkelen vrij van schadelijke praktijken, hun recht op seksuele en reproductieve gezondheid en hun zelfbeschikkingsrecht. Kindhuwelijken leiden er vaak toe dat meisjes hun school niet afmaken, in sociaal isolement raken en op te jonge leeftijd zwanger worden. Het sluiten van dit soort huwelijken moet daarom krachtig en effectief worden voorkomen en bestreden. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt dat bij

¹ Volgens internationale verdragen zoals het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul).

alle maatregelen betreffende kinderen het belang van het kind een eerste overweging dient te zijn en dat geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in onder andere zijn of haar privéleven.² Door de internationale gemeenschap is ten doel gesteld schadelijke praktijken, zoals kindhuwelijken, volledig uit te bannen.³

Op 18 februari 2020 hebben de toenmalige Minister van VWS en mijn ambtsvoorganger de actieagenda schadelijke praktijken aan de Tweede Kamer gestuurd.⁴ De actieagenda heeft als doel om vormen van huiselijk geweld en kindermishandeling zoals vrouwelijke genitale verminking, eengerelateerd geweld, huwelijksdwang en achterlating eerder en beter in beeld te krijgen en te stoppen en duurzaam op te lossen.

Het bieden van effectieve bescherming aan slachtoffers van kindhuwelijken en het versterken van hun positie staat voor Nederland voorop bij het bestrijden en voorkomen van kindhuwelijken, zowel nationaal als internationaal. Daarbij wordt de bestrijding van kindhuwelijken ingebed in de bredere aanpak van schadelijke praktijken waartoe ook de fenomenen huwelijksdwang en huwelijksgevangenschap worden gerekend.

Het kabinet heeft het afgelopen jaar op nationaal niveau geïnvesteerd in de aanpak van deze schadelijke praktijken, onder meer door:

- het creëren van voorlichtingsmateriaal in acht verschillende talen over het huwelijk, echtscheiding en huwelijksgevangenschap in Nederland.
- het wetsvoorstel huwelijksgevangenschap dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2020/21, 35 348). Dit voorstel vergroot de mogelijkheden van de rechter om een echtgenoot te dwingen mee te werken aan een religieuze echtscheiding.
- het verstrekken van subsidie aan de Federatie Somalische Verenigingen Nederland (FSAN) om sleutelpersonen te trainen in verschillende vormen van schadelijke praktijken, om ouders te bereiken en te bewegen om schadelijke praktijken te voorkomen.
- het ontwikkelen van een routekaart om de hulpverlening bij schadelijke praktijken inzichtelijk te maken voor gemeenten en concrete handvatten te bieden voor hoe zij de aanpak kunnen vormgeven.
- het laten ontwikkelen van voorlichtingsmateriaal door Femmes for Freedom voor nieuwkomers in meerdere talen over praktijken die het recht op zelfbeschikking kunnen beperken. Dit materiaal kan breed worden ingezet binnen de inburgering, onder meer bij het participatieverklaringstraject;
- het ontwikkelen van *e-learning*s voor professionals die onder de Wet verplichte meldcode vallen, zodat zij beter signalen kunnen herkennen en hierop kunnen handelen.
- het inzetten van een zomercampagne voor de preventie van huwelijksdwang, achterlating en vrouwelijke genitale verminking, vanwege het risico op uitreizen tijdens de vakantieperiode. Het Ministerie van VWS heeft deze campagne samen met partners waaronder het Landelijk Knooppunt huwelijksdwang en achterlating, Veilig Thuis, Sterk Huis en FSAN ontwikkeld. Het was gericht op slachtoffers en omstanders en vond plaats via sociale media, advertenties op Schiphol, posters bij

² Artikelen 3 en 16 IVRK.

³ Zie o.a. de Sustainable Development Goals: werelddoelen voor duurzame ontwikkeling (nr. 5), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/internationale-afspraken-ontwikkelingssamenwerking/global-goals-werelddoelen-voor-duurzame-ontwikkeling>.

⁴ Kamerstukken 28 345 en 31 015, nr. 228.

GGD-locaties en verspreiding van voorlichtingsmaterialen aan gezinnen via sleutelpersonen.

Op internationaal niveau zet het kabinet in op de bestrijding van kindhuwelijken en de bescherming van slachtoffers, onder meer door:

- zich in multilateraal verband in te spannen om kindhuwelijken te voorkomen. In 2021 agendeerde Nederland de tweejaarlijkse resolutie *Child, Early and Forced Marriage* in de VN-Mensenrechtenraad die met consensus en brede steun is aangenomen.
- het investeren in het «*Global Programme to end Child Marriage*» van UNICEF en UNFPA, gericht op het voorkomen van kindhuwelijken.
- het steunen van (internationale) NGO's die zich richten op het verbeteren van zelfbeschikking en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor meisjes om ongewenste tienerzwangerschappen en kindhuwelijken te voorkomen. Een specifiek voorbeeld hiervan is de Break Free!-alliantie onder leiding van Plan International Nederland.

Het niet erkennen van kindhuwelijken

Kindhuwelijken waarbij ten minste één van de partners nog minderjarig is, worden in Nederland op grond van artikel 10:32 van het Burgerlijk Wetboek (BW) niet erkend wegens kennelijke onverenigbaarheid met de openbare orde. Het is in het belang van het kind om hen te beschermen tegen een kindhuwelijk, die vaak onder dwang tot stand komen. Het belang van het kind is een fundamenteel recht dat wordt gewaarborgd door het IVRK en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

De open formulering van de weigeringsgrond van de openbare orde in artikel 10:32 BW biedt de mogelijkheid om ook aan een huwelijk waarbij de beide partners op het moment van het verzoek tot erkenning inmiddels meerderjarig zijn, de erkenning ervan te onthouden. Van kennelijke onverenigbaarheid met de openbare orde is geen sprake als tussen de meerderjarig geworden partners een feitelijke gezinsband is ontstaan en zij als huwelijkspartners samenleven. Artikel 8 EVRM verplicht lidstaten feitelijk familie- en gezinsleven van onderdanen te respecteren. Daarvan is sprake wanneer de partners feitelijk met elkaar samenleven in de gerechtvaardigde veronderstelling dat zij echtgenoten van elkaar zijn.

Het categorisch uitsluiten van de erkenning van kindhuwelijken die in het buitenland rechtsgeldig zijn gesloten en nadat de beide huwelijkspartners meerderjarig zijn geworden, is naar mijn oordeel geen zinvolle aanvulling op de hiervoor genoemde maatregelen die het kabinet al treft en heeft getroffen. Uit de adviezen van de Staatscommissie IPR en de ACVZ die mijn ambtsvoorganger Uw Kamer heeft toegestuurd en nadere overwegingen trek ik de conclusie dat een dergelijke maatregel (i) niet in het belang is van de bescherming van de huwelijkspartners zelf, (ii) niet bijdraagt aan het voorkomen dat dit soort huwelijken in het buitenland gesloten worden en de bestrijding hiervan en (iii) bij het bestaan van de facto familie- en gezinsleven tussen de meerderjarig geworden huwelijkspartners zich niet verdraagt met internationale regelgeving. Het kabinet kiest daarom niet voor het wettelijk uitsluiten dat kindhuwelijken kunnen worden erkend. Ik licht dit hieronder nader toe.

i) De bescherming van de huwelijkspartners zelf alsmede eventuele uit het huwelijk geboren kinderen

Het niet erkennen van kindhuwelijken als beide partners meerderjarig zijn en als eenzelfde huwelijk op dat moment ook in Nederland rechtsgeldig gesloten zou kunnen worden, heeft verregaande consequenties voor de

juridische positie van de partners en hun eventuele uit het huwelijk geboren kinderen. Als een kindhuwelijk niet wordt erkend nadat de beide huwelijkspartners meerderjarig zijn geworden, kan een partner bijvoorbeeld geen verzoek tot echtscheiding bij de Nederlandse rechter indienen en komt er geen echtscheidingsbeschikking die in het buitenland voor erkenning vatbaar is. Hierdoor kan een situatie ontstaan van huwelijkse gevangenschap waartegen het kabinet juist krachtig wenst op te treden.⁵ De mogelijkheid om te kunnen scheiden bij de Nederlandse rechter draagt bovendien bij aan het zelfbeschikkingsrecht van de huwelijkspartners en biedt hen ook bescherming, zoals de mogelijkheid om alimentatie te verzoeken.

Maar ook als een uitzondering op de niet-erkenning van kindhuwelijken zou worden gemaakt in geval van een verzoek om echtscheiding, ontzegt het niet erkennen van een kindhuwelijk nadat de beide partners de meerderjarige leeftijd hebben bereikt de huwelijkspartners in Nederland aanspraken die uit het huwelijk voortvloeien. Daarbij kan gedacht worden aan aanspraken op opgebouwd huwelijkvermogen, ouderlijk gezag over de uit het huwelijk geboren kinderen, pensioenrechten, erfrechtelijke aanspraken en sociale voorzieningen die afhankelijk zijn van de huwelijkse staat van partijen.

Voor de uit het huwelijk geboren kinderen betekent een niet erkend huwelijk van de ouders dat zij niet automatisch een juridische vader krijgen, deze vader niet automatisch het gezag heeft en het kind ook niet automatisch de Nederlandse nationaliteit heeft als enkel de vader Nederlander is.

Overigens kunnen meerderjarige huwelijkspartners in geval van niet-erkenning van hun kindhuwelijk in Nederland een nieuw huwelijk sluiten. Dit is echter voor de betrokken partners niet alleen omslachtig, maar leidt potentieel ook tot situaties van bigamie. Bij een in Nederland niet erkend, maar in het buitenland wel rechtsgeldig gesloten huwelijk heeft een van de huwelijkspartners immers ook de mogelijkheid om in Nederland met een andere persoon te huwen.

i) Het voorkomen van het sluiten van kindhuwelijken in het buitenland

Het in de Nederlandse wet verankeren dat een in het buitenland, volgens de plaatselijke wetgeving rechtsgeldig gesloten kindhuwelijk niet meer wordt erkend, verandert niets aan het feit dat het huwelijk *is* gesloten en naar het recht van dat land en ook van andere landen die het huwelijk wel erkennen, als zodanig wordt erkend. Uit het advies van de ACVZ blijkt dat het niet erkennen van deze huwelijken geen invloed heeft op migratie en het recht op gezinshereniging. De mogelijk normstellende uitstraling van een dergelijke maatregel is daarmee uiterst diffuus. Het als regel nooit meer erkennen van een kindhuwelijk is naar mijn verwachting dan ook geen effectieve maatregel voor de bescherming van betrokkenen.⁶ Er wordt niet mee voorkomen dat dit soort huwelijken in het buitenland wordt gesloten. Het enige te verwachten effect is dat de positie van betrokken partners van een dergelijk huwelijk wordt verzwakt.

⁵ Zie het Wetsvoorstel Tegengaan van huwelijkse gevangenschap, Kamerstuk (35 348).

⁶ Zie in dit verband ook het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

ii) Verhouding met internationale regelgeving

Als tussen meerderjarige huwelijkspartners feitelijk een familie- en gezinsband is ontstaan en er bijvoorbeeld ook kinderen uit het huwelijk zijn geboren, hebben de partners recht op eerbiediging van hun familie- en gezinsleven dat gewaarborgd wordt door artikel 8 EVRM. Voor beschermingswaardig familieleven in de zin van artikel 8 EVRM is bijvoorbeeld voldoende dat de partners feitelijk met elkaar samenleven in de gerechtvaardigde veronderstelling dat zij echtgenoten van elkaar zijn.⁷ Hierdoor botst het in de wet verankeren dat kindhuwelijken *per definitie* niet meer in Nederland worden erkend met het verdragsrechtelijk beschermingswaardig recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven van die huwelijkspartners. Dat een huwelijk op het moment van het sluiten ervan niet in overeenstemming was met het nationale recht, betekent nog niet dat er ook geen beschermingswaardig familie- en gezinsleven kan zijn ontstaan.⁸

Conclusie

Zoals gesteld in deze brief worden kindhuwelijken bij minderjarigheid van ten minste een van de partners nooit erkend in Nederland. Gelet op het bovenstaande kies ik er voor om de erkenning van kindhuwelijken nadat beide huwelijkspartners de meerderjarige leeftijd hebben bereikt niet categorisch uit te sluiten. Het niet erkennen van een dergelijk huwelijk dat rechtsgeldig in het buitenland is gesloten, is verstrekkend voor de partners, omdat het de partners met beschermingswaardig familie- en gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM rechten en aanspraken die uit het huwelijk voortvloeien, ontzegt. Ook draagt het categorisch niet erkennen van deze huwelijken niet bij aan het voorkomen en bestrijden van kindhuwelijken. De inzet van het kabinet is en blijft gericht op het voorkomen en bestrijden van kindhuwelijken door middel van een gerichte nationale en internationale aanpak die stevig inzet op de preventie van dit soort praktijken en het beschermen van slachtoffers daarvan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁷ Zie EHRM 28 mei 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC8914, NJ 1988, 187, m.nt. E.A. Alkema (Abdulaziz e.a./Verenigd Koninkrijk).

⁸ Zie het in de vorige voet genoemde arrest van het EHRM.